

Revista PsiPro

PsiPro Journal

2(1): 68-87, 2023

ISSN: 2763-8200

Artigo

A PROBLEMATIZAÇÃO DA LEI Nº 9.960/2000 PARA AMAZÔNIA OCIDENTAL

THE PROBLEMIZATION OF LAW Nº 9.960/2000 FOR THE WESTERN AMAZON

Recebimento do original: 23/01/2023
Aceitação para publicação: 05/02/2023

RUAN CARLOS RIBEIRO BENTES

Pós-graduado em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/Prominas) e graduado em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Contador.

ANDREY PACHECO SANTANA

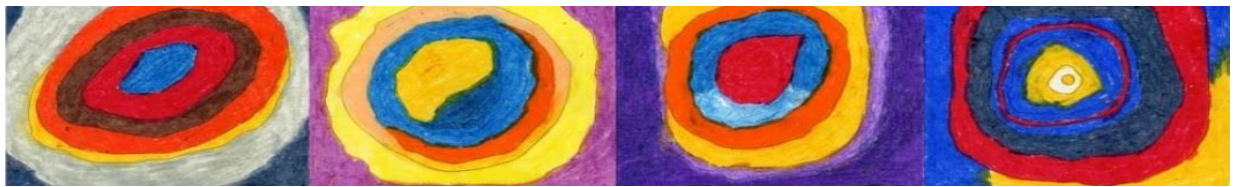
Pós-graduado em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-Uniderp (Anhanguera/LFG) e graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Contador.

LUIS TARCISO MOREIRA BATISTA JÚNIOR

Pós-graduado em Direito Administrativo e Contratos pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/Prominas) e graduado em Tecnologia da Administração Pública pela Universidade do Sul de Santa Catarina (Unisul). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Analista Técnico Administrativo.

JOSÉ WILSON PEREIRA DE LIMA JUNIOR

Pós-graduado em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional (Uninter) e graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Engenheiro Civil.



WAGNER BERNARDO CAVALCANTI

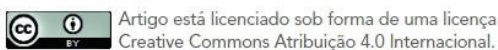
Pós-graduando em Administração Pública pela Universidade Cândido Mendes (UCAM/Prominas) e graduado em Administração pela Universidade do Amazonas (UEA). Atua como servidor público da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), no cargo de Analista Técnico Administrativo

RESUMO: A Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) tende a sofrer uma queda imensurável na sua arrecadação. Isso se deve, sobretudo, em decorrência das inconstitucionalidades previstas na lei nº 9.960/2000. Desse modo, diversas empresas beneficiadas pelo modelo vêm impetrando ações judiciais no intuito de pleitearem a suspensão da exigibilidade da cobrança da Taxa de Serviços Administrativos (TSA), bem como a devolução dos recursos já pago nos últimos cinco anos. Em vista disso, esse artigo tem como principal objetivo apresentar as causas, as consequências da queda dessa arrecadação e, por conseguinte, propor solução para o saneamento das ilegalidades encontradas na referida Lei.

PALAVRAS-CHAVE: Suframa. TSA. Arrecadação. Ilegalidades.

ABSTRACT: The Manaus Free Trade Zone Superintendence (Suframa) tends to suffer an immeasurable drop in its collection. This is mainly due to the unconstitutionality provided for in Law No. 9,960/2000. Thus, several companies benefiting from the model have been filing lawsuits in order to claim the suspension of the enforceability of charging the Administrative Services Fee (TSA), as well as the return of funds already paid in the last five years. In view of this, this article has as its main objective to present the causes, the consequences of the drop in this collection and, therefore, to propose a solution to remedy the illegalities found in the aforementioned Law.

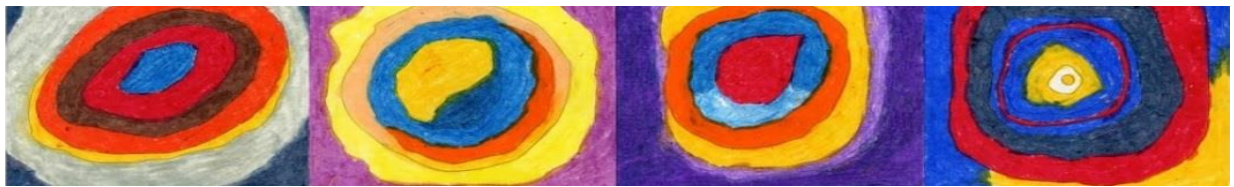
KEYWORDS: Suframa. TSA. Collection. Illegalities.



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

INTRODUÇÃO

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, com a finalidade de criar no



interior da Amazônia Ocidental, sobretudo em Manaus, um centro industrial, comercial e agropecuário, que permite a integração socioeconômica da região com resto do país (o art. 1º do Decreto-Lei nº 288/1967). E para que isso fosse possível, foi criada uma Autarquia federal, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), a qual tem a finalidade precípua de administrar a entrada e a saída de mercadorias incentivadas na região. Diante disso, a Suframa, por meio do inciso IV do artigo 20 do Decreto Lei nº 288/1967 e inciso IV do artigo 59 do Decreto nº 61.244/1967, tem a capacidade de instituir pelos serviços prestados uma Taxa de Serviços Administrativos (TSA), que foi, por conseguinte, normatizada pela Lei nº 9.960/2000.

Segundo a Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional (CGDER/Suframa – Portal da Transparência), a Suframa, nos últimos 10 anos, arrecadou com essa Taxa cerca de R\$ 3.413.234.413,04 (três bilhões, quatrocentos e treze milhões, duzentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e treze reais e quatro centavos). E, uma parcela desses recursos é destinada para a promoção do desenvolvimento econômico da região, por meio de Convênios e outros instrumentos congêneres (Decreto nº 6170/2007).

Porém, a Lei nº 9.960/2000, responsável pela instituição da Taxa de Serviços Administrativos da Suframa (TSA), vem sofrendo diversas ações judiciais no que diz respeito a sua constitucionalidade. E isso tem repercutido de forma direta na queda da arrecadação dos recursos provenientes da TSA, já que as empresas beneficiadas pelo modelo Zona Franca de Manaus não querem mais recolher o correspondente tributo. Logo, essa situação afeta intrinsecamente na geração e no desenvolvimento de ações governamentais capazes de estimular a economia regional.

Inicialmente, demonstraremos de forma concisa a importância da destinação dos recursos arrecadados da Taxa de Serviço Administrativo da



Suframa. Diante disso, podemos mostrar que grande parte desses recursos são responsáveis pela criação e promoção de uma base econômica efetiva na Amazônia, gerando renda, emprego e desenvolvimento. Além disso, serve como vetor para tentar diminuir as disparidades socioeconômicas dos grandes centros urbanos do país.

No segundo momento, esse trabalho visa apresentar quais são as ilegalidades presentes na Lei nº 9.960/2000 e sua estreita relação com a queda arrecadatória desse tributo. Nesse sentido, poderemos contextualizar todas as consequências geradas por essa queda, sobretudo, no que diz respeito ao crescimento da região. E por último, traremos a melhor solução para o caso, apresentado as devidas retificações necessárias na Lei nº 9.960/2000.

A metodologia aplicada no presente estudo será somente de cunho bibliográfico, visto que o trabalho em questão terá como base leis, livros, jornais e sentenças judiciais.

1. TAXA NO NOSSO ORDENAMENTO JURÍDICO

Nos termos previstos da Constituição Federal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas, por meio do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos e específicos e divisíveis, prestados diretamente ao contribuinte ou postos a sua disposição. Nesse sentido, a previsão legal da taxa é encontrada no Art. 145, II, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

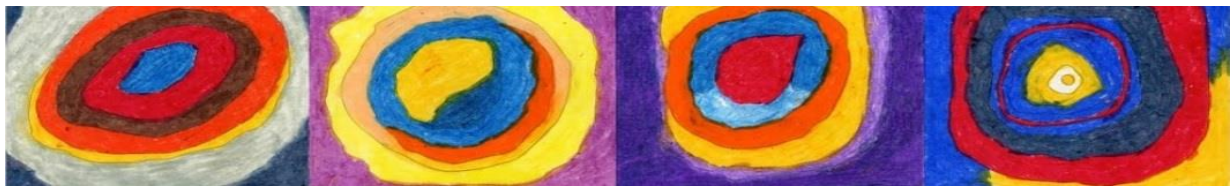


II - Taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; ”

Portanto, resta claro observar que o ente político que institui e cobra a taxa é aquele que executa o respectivo serviço ou que exerce o atributo do poder de polícia. Além disso, as taxas são tributos considerados contraprestacionais, visto que estes não podem ser cobrados sem que o Estado exerça o seu poder de polícia ou preste um serviço público específico e divisível, ou coloque à sua disposição.

Ensina Geraldo Ataliba (2000) que a taxa é “o tributo vinculado cuja hipótese de incidência consiste numa atuação estatal direta e imediatamente referida ao obrigado”. Na lição de Kiyoshi Harada (2009), taxa é conceituada como sendo: [...] tributo que surge da atuação estatal diretamente dirigida ao contribuinte, quer pelo exercício do poder de polícia, quer pela prestação efetiva ou potencial de um serviço público específico e divisível, cuja base de cálculo difere, necessariamente da de qualquer imposto. Por se tratar de tributo vinculado, o fato que poderá ensejar a sua cobrança será sempre uma atuação estatal. Neste ponto reside a distinção entre taxas e impostos. Temos, então, que os fatos geradores dos impostos são, sempre, acontecimentos (fatos, atos ou negócios) que denotem, simplesmente, uma capacidade econômica como: venda, consignação, exportação, produção, rendimento ou renda.

Na taxa, o fato gerador tem que ser uma ocorrência relacionada com a utilização, provocação, ou disposição do serviço, ou atividade do estado: invocação do funcionamento da justiça, regularização de instrumentos de medição e pesagem etc. Pouco importará o nomen iuris que o legislador confira a determinado tributo.



Para o Ilustre Tributarista Paulo de Barros Carvalho (2009), a taxa é conceituada da seguinte forma:

Taxas são tributos que se caracterizam por apresentarem, na hipótese da norma, a descrição de um fato revelador de uma atividade estatal, direta e especificadamente dirigida ao contribuinte. Nisso diferem dos impostos, e a análise de suas bases de cálculo deverá exibir, forçosamente, a medida da intensidade da participação do Estado.

Desse modo, com a leitura do dispositivo constitucional citado e do conceito lançado pelo Ilustre Professor, o direito positivo nos propõe duas espécies de taxas. A primeira espécie diz respeito àquelas taxas cobradas em razão do poder de polícia estatal. A segunda espécie trata das taxas cobradas pela prestação de serviços públicos.

O fato gerador da taxa de polícia é o exercício regular de polícia, que tem como base o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, ou seja, o bem comum, o interesse público pode provocar não só restrição como também condicionamento do exercício de direitos individuais. O Código Tributário Nacional traz, em seu art. 78, o conceito de poder de polícia:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

E o parágrafo único do art. 78 diz o seguinte: que “a cobrança de taxa acerca do exercício do poder de polícia precisa ser regular, em observância com a lei, sem abuso ou desvio de poder, com obediência ao princípio do devido processo legal. ” Diante disso, percebe-se que só se pode cobrar taxa de polícia pelo efetivo exercício do poder de polícia, tendo



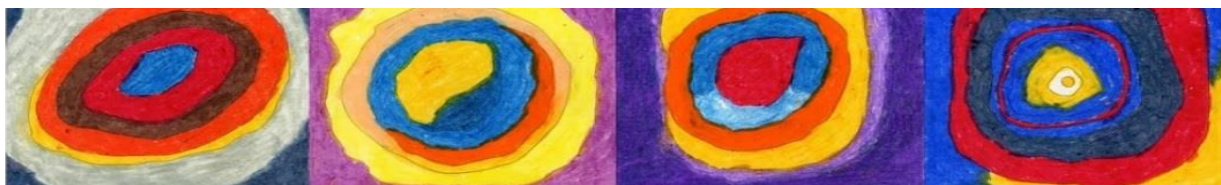
em vista que tal situação não ampara a possibilidade de cobrança de taxa por atividade estatal potencial, como ocorre para as taxas atinentes à prestação de serviços públicos (art. 145, II, da CF).

O estudo a ser apresentado remete especificamente para taxas de polícia, pois o caso da Taxa de Serviços Administrativos da Suframa (TSA) enquadra-se, perfeitamente, no conceito taxa de poder de polícia, tendo em vista que a base de cálculo, ao menos de forma fática, está relacionada com a hipótese de incidência voltada para regulação aduaneira. Apesar de a lei nº 9960/2000 fazer referência às duas hipóteses prevista no Art. 145, II, da Constituição Federal de 1988.

2. INSTITUIÇÃO DA TAXA NA ZONA FRANCA DE MANAUS

Nos termos do Decreto-Lei nº 288/67, a Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial dotado de condições econômicas para permitir seu desenvolvimento, com vistas ao desenvolvimento nacional e à superação de desigualdades regionais, conforme objetivos fundamentais previstos na República Federativa do Brasil, nos termos dos artigos 3º, 43 e 170 da Constituição Federal.

Sua criação remonta ao ano de 1967, à época, o governo federal percebeu que seria necessário promover a integração da região amazônica ao território nacional, estimulando seu crescimento econômico. Em virtude das desvantagens da extensão territorial (grande distância dos principais centros econômicos do país), mas também de proteger nossas fronteiras, pois a região possuía tendência de ficar abandonada e economicamente estagnada.



A área de atuação e abrangência da SUFRAMA não se restringe somente à cidade de Manaus como originalmente previa o Decreto-Lei nº 288/1967, nem tampouco ao Polo Industrial de Manaus - PIM, mas sim aos quatro estados pertencentes à Amazônia Ocidental (Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima) e as cidades de Macapá e Santana, ampliação feita por meio do Decreto-Lei nº 356/68.

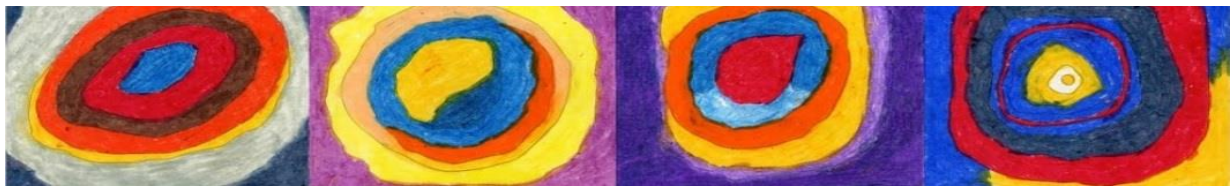
Além dos estados e cidades abrangidas pelo decreto acima, a SUFRAMA é também competente pela fiscalização do ingresso de mercadoria nas Áreas de Livre Comércio – ALC's -, conforme disposições previstas no Decreto nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro):

Art. 524. Constituem áreas de livre comércio de importação e de exportação as que, sob regime fiscal especial, são estabelecidas com a finalidade de promover o desenvolvimento de áreas fronteiriças específicas da Região Norte do País e de incrementar as relações bilaterais com os países vizinhos, segundo a política de integração latino-americana.

Art. 530. As áreas de livre comércio serão administradas pela Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Com a finalidade de desempenhar este papel de gestor de benefícios fiscais na região, fez com que a Suframa adquirisse a plena capacidade ativa de desempenhar para cobrar e fiscalizar por meio de taxa, especificamente, de poder de polícia, o ingresso físico das mercadorias e o seu internamento na área incentivada, conforme preconiza o inciso IV do artigo 20 do Decreto-Lei nº 288/1967 e inciso IV do artigo 59 do Decreto nº 61.244/1967.

Quanto às atividades inerentes a incentivos fiscais, as competências institucionais e atribuições relacionadas aos ocupantes de cargos da Suframa, considerando os artigos 12 e 21, do Decreto nº 61.244/67, concentram-se no exercício do controle de toda a entrada de mercadoria



nacional e estrangeira na Zona Franca de Manaus e manutenção de cadastro das empresas beneficiadas pelos incentivos administrados pela entidade.

Para fins didáticos, é pertinente detalhar as 5 (cinco) macro tarefas envolvidas nessa área estratégica: vistoria de mercadorias nacionais; serviço de internamento de mercadorias; cadastramento de empresas; e análise e conferência documental, além da estimativa dos gastos tributários da Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio.

Em 28/01/2000, foi instituída a Lei nº 9.960, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, que teve como objetivo instituir e normatizar a cobrança da Taxa de Serviços Administrativos – TSA – acerca das atividades concernentes à habilitação e ao gozo dos benefícios fiscais na região da Amazônia Ocidental e as cidades de Macapá e Santana.

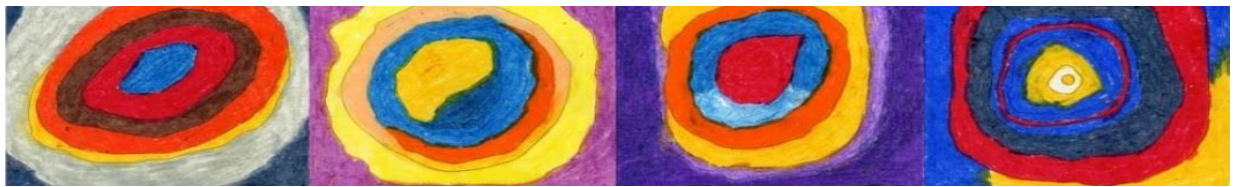
Conforme artigo 1º da Lei 9.960/2000, a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa.

3. ILEGALIDADES DA LEI Nº 9.960 DE 2000

Ocorre que a citada lei possui algumas inconstitucionalidades que vão em total desencontro com a Constituição Federal de 1988:

A primeira situação de ilegalidade encontra-se inserida no artigo 1º da Lei 9.960/2000, tendo em vista que a taxa foi instituída sem definir de forma específica o fato gerador da cobrança.

No Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 957650, o Ministro



Teori Zavascki manifestou que a lei federal que instituiu a TSA se limita a repetir como fato gerador do tributo a definição abstrata do seu objeto, deixando de definir concretamente qual atuação estatal própria do exercício do poder de polícia ou qual serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição, que seria passível de taxaço.

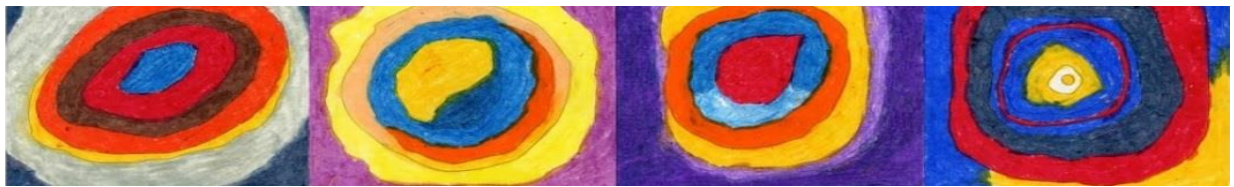
Desse modo, ambas as Turmas da Corte Suprema têm se manifestado pela inconstitucionalidade da taxa criada pela Lei nº 9.960/2000, por não ter sido especificado o fator gerador do tributo, tendo em vista que a Lei em questão faz somente uma reprodução abstrata do Art. 145, II, da Constituição Federal de 1988.

No julgamento em questão, a Lei nº 9.960/2000 foi declarada inconstitucional, conforme se verifica do aresto abaixo:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS (SUFRAMA). COBRANÇA DA TAXA DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS, INSTITUÍDA PELO ART. 1º DA LEI 9.960/00. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. É inconstitucional o art. 1º da Lei 9.960/00, que instituiu a Taxa de Serviços Administrativos (TSA), por não definir de forma específica o fato gerador da exação.
2. Agravo conhecido para negar provimento ao recurso extraordinário, com o reconhecimento da repercussão geral do tema e a reafirmação da jurisprudência sobre a matéria.

A segunda situação é referente ao artigo 3º, pois este dispõe que o pagamento da TSA obedecerá aos valores constantes dos Anexos I a VI a esta Lei. Entretanto, os anexos II a VI tem a mesma base de cálculo de



outros impostos, tais como Imposto de Importação (II), para mercadorias importadas (Anexo II a V) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para mercadorias de origem nacional (Anexo VI).

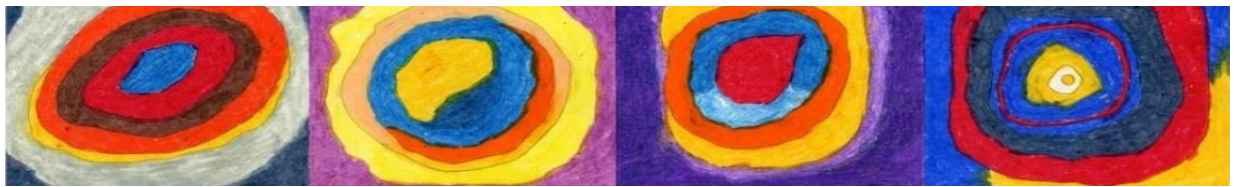
Em suma, a lei federal elegeu, como base de cálculo, o valor da mercadoria constante da Nota Fiscal ao ingressar na Zona Franca de Manaus. Nesse sentido, a Constituição Federal proíbe que as taxas tenham base de cálculo própria de impostos (art. 145, § 2º). E o Código Tributário Nacional ratifica a mesma posição, dispondo que a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondem a dos impostos (art. 77, parágrafo único).

Ademais, vige no Direito Tributário o postulado da "tipicidade fechada", pela qual a lei que estabeleça uma exação deve trazer em seu bojo todos os elementos necessários à imposição do tributo, quais sejam: a hipótese de incidência, os sujeitos ativo/passivo, a base de cálculo e a alíquota.

Outro fato de ilegalidade, na referida lei, está presente no Parágrafo Único do artigo 3º, que traz o seguinte teor: "Os produtos de que tratam os Anexos IV e V desta Lei serão definidos em portaria do Superintendente da Suframa e poderão ser atualizados mediante análise de propostas apresentadas pelas entidades de classe respectivas" (Parágrafo Único do artigo 3º da Lei nº 9.960/2000).

O assunto em questão trata-se de regras materiais (legislação substantiva) relativas ao tributo, assim aquelas entendidas capazes de definir a base da obrigação tributária (fato gerador, base de cálculo, alíquotas e contribuinte).

Assim, a legalidade tributária diferencia-se da legalidade comum por exigir, dentro outros requisitos, reserva absoluta de lei, abarcando a legalidade tributária formal (obediência ao processo legislativo e órgão



legiferante competente) somada à legalidade tributária material (definição de todos os aspectos do fato gerador).

No direito positivo brasileiro, a legalidade tributária foi cristalizada por meio da inserção do art. 150, I, na Constituição Federal de 1988, que previu, expressamente:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

Nesse ponto, verifica-se que a ilegalidade exposta vai em total desconformidade com o Princípio da Reserva Legal, pois a matéria em questão deve ser tratada somente por lei, conforme se encontra resumido no artigo 97 da Lei nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional - CTN), segue sua enumeração abaixo:

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - A instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - A majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - A fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - A cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a



seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - As hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades.

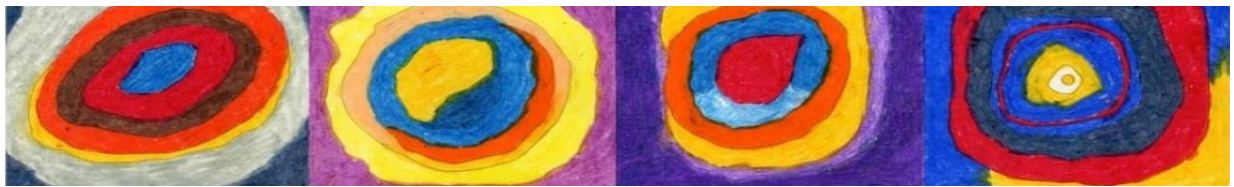
O legislador foi exaustivo na conceituação, exatamente porque se não houver a base legal, não haverá o tributo. Trata-se de um conceito bastante denso, ou seja, para que se tenha a base legal da cobrança do tributo tem que ter a previsão de tudo para fins de que seja definido o vínculo jurídico de obrigação entre o sujeito ativo e o sujeito passivo.

Ilustra o Professor Roque Antônio Carrazza (2003), em sua obra Curso de Direito Constitucional Tributário: No Estado de Direito, o Legislativo detém a exclusividade de editar normas jurídicas que designam, para todas as pessoas, deveres e obrigações, que lhes restringem ou condicionam a liberdade.

Dessa forma, o conteúdo do princípio da legalidade exige que a norma tributária que cria ou aumenta tributo, ainda que de uma forma reflexa, seja uma lei. A exigência do princípio da legalidade tributária é cumprida quando a lei delimita, concreta e exaustivamente, o *“fato tributável”*.

Nessa mesma situação, sobretudo, no que diz respeito à desobediência ao Princípio da Reserva Legal, padece também o artigo 7º da Lei nº 9.960/2000, quando prevê que “o Superintendente da Suframa disporá, em portaria, sobre os prazos e as condições de recolhimento da TSA, inclusive sobre a redução de níveis de cobrança diferenciados para segmentos considerados de interesse para o desenvolvimento da região, sujeita essa redução à homologação do Conselho de Administração da Suframa”.

Verifica-se que o ato de reduzir os níveis de cobranças para segmentos considerados de interesse para o desenvolvimento da região não



pode ser feito por ato infra legal, isto é, através de uma portaria, pois a situação elencada é reservada à lei, de forma estrita, conforme situação já exposta.

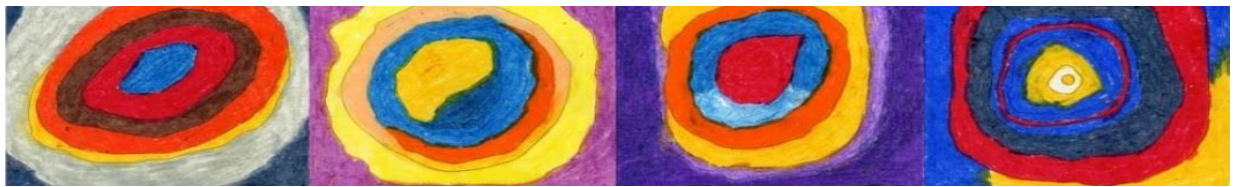
4. QUEDA DA ARRECADAÇÃO

A Zona Franca de Manaus (ZFM) tem se mostrado um modelo de desenvolvimento regional capaz de criar uma base econômica na Amazônia Ocidental e promover a integração socioeconômica da região ao restante do País, como forma de diminuir as disparidades regionais. No passado, o governo federal tem promovido ações para que a Autarquia irradie a riqueza gerada pelo Polo Industrial de Manaus para os 153 municípios de sua área de atuação.

O referido Programa é mantido, basicamente, com recursos arrecadados pela SUFRAMA, provenientes de Taxas de Serviços Administrativos – TSA, cobrada das empresas instaladas na área de abrangência da Superintendência da Zona Franca de Manaus e de emendas parlamentares alocadas no seu orçamento, o que está previsto no artigo 6º da Lei nº 9.960/2000.

Com esses recursos, a SUFRAMA faz parcerias (na forma de convênios) com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa, entidades de classe e cooperativas para viabilizar projetos de apoio à infraestrutura econômica, à produção, ao turismo, à pesquisa e ao desenvolvimento de formação de capital intelectual (capacitação, treinamento e qualificação profissional).

A Suframa, na perspectiva de sua missão institucional, tem contribuído significativamente há quase meio século para a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Tal desafio foi ratificado pela Autarquia quando do alinhamento de seu Planejamento



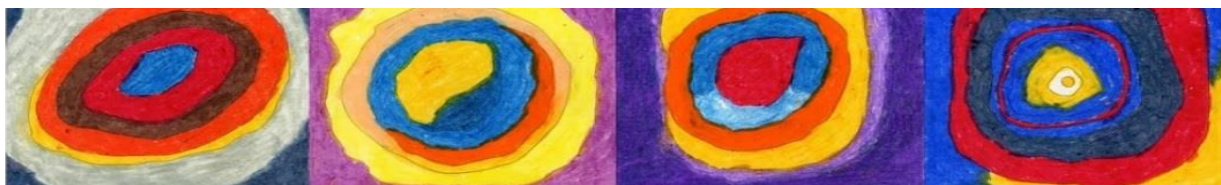
Estratégico com as diretrizes do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Federal, gerando convergência com a política de Desenvolvimento Produtivo inerente ao Plano Brasil Maior.

De acordo com informações apuradas pela Coordenação-Geral de Desenvolvimento Regional (CGDER/Suframa – Portal da Transparência), na Suframa, por meio de transferências voluntárias, foram aplicados no período de 1996 até 2013 cerca de R\$ 810.937.611,74 (oitocentos e dez milhões novecentos e trinta e sete mil e seiscientos e onze reais). E o estado de Rondônia foi o ente que mais desenvolveu projetos no período, seguido pelos estados do Acre e do Amazonas.

Por outro lado, o estado do Amazonas foi o ente que mais recebeu recursos no período, um montante correspondente a R\$ 225.539.205,00 (duzentos e vinte cinco milhões e quinhentos e trinta nove mil e duzentos e cinco reais).

Dentre os investimentos realizados, podemos destacar o exemplo do município de Cruzeiro do Sul/AC, situado a 631 km da capital Rio Branco e 1487.89 km de Manaus/AM, onde a baixa empregabilidade e geração de renda pela iniciativa privada faz com que a atividade econômica do município esteja voltada para atividades extrativistas e setor primário. Naquele município, devido ao afastamento geográfico dos grandes centros urbanos, inclusive da capital, o papel da SUFRAMA como indutora de atividades econômicas mostra-se importante para viabilizar a circulação de riquezas, impactando inclusive na oferta de bens e serviços públicos, além de promover estrategicamente a soberania nacional em uma região de fronteira tão atípica e isolada.

O montante de recursos repassados pela SUFRAMA, oriundos necessariamente da Taxa de Serviços Administrativos, ao município representou 11% do total de repasses pelo Governo Federal, no período de



2000 até 2013. Foram investimentos direcionados ao fortalecimento do desenvolvimento regional através da infraestrutura de produção, turismo e, principalmente, na recuperação de estradas e vicinais para viabilizar o escoamento da produção, amenizando o isolamento geográfico.

Vale destacar que a evolução ascendente do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH da renda per capita do município de Cruzeiro do Sul/AC, por exemplo, mostra correlação com o volume crescente de recursos aplicados pela Suframa no mesmo período.

Tais recursos têm ajudado na superação de desafios como isolamento logístico, distanciamento dos grandes centros urbanos, além da peculiaridade das questões ambientais que envolvem a região.

Assim, estabelecendo comparação com outros municípios da Amazônia, que não pertencem à área de atuação da Suframa, mas possuem alternativas econômicas (exploração mineral, pecuária, extração madeireira e outros), e localização geográfica mais favorável à logística de escoamento da produção, verifica-se a eficácia do papel desempenhado pela SUFRAMA no acompanhamento dos projetos indutores do crescimento econômico e superação das desigualdades regionais.

Não obstante, devido às inconstitucionalidades presentes na Lei nº 9.960/2000, existe um risco iminente de queda de arrecadação dos recursos da TSA. E isso se deve das diversas demandas judiciais impetradas pelas empresas beneficiadas pelo modelo, que solicitam não só a suspensão da exigibilidade da obrigação tributária, mas também a devolução dos pagamentos realizados nos últimos 5 (cinco) anos da referida taxa.

Diante disso, ações governamentais e projetos voltados para promoção econômica da região tendem a decair com o passar dos anos, gerando conseqüentemente uma redução drástica do nível de atividade econômica na região, ou seja, uma crise maior ainda está por acontecer.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

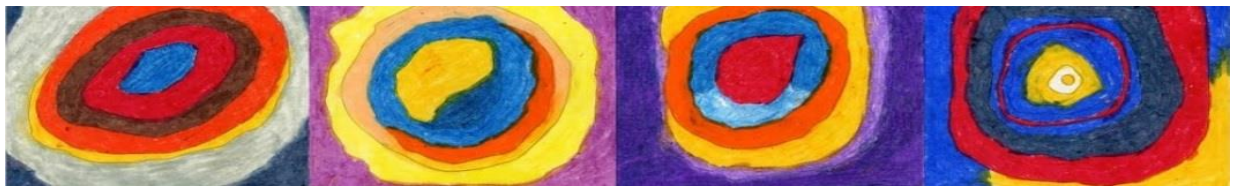
Fica evidentemente comprovada a importância da arrecadação da Taxa de Serviço Administrativo da Suframa, tendo em vista que esta tem como função precípua fomentar a Amazônia Ocidental com projetos capazes de gerar desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, tal tributo é considerado vinculado, visto que o Estado precisa realizar alguma atividade para legitimar sua cobrança.

Além disso, este também tem outro atributo específico, pois tem sua arrecadação vinculada, isto é, sua receita serve de cobertura orçamentária para executar atividades fins da Autarquia, conforme preveem dispositivos do art. 6º da Lei nº 9.960/2000 e art. 8º da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A solução de saneamento para Lei nº 9.960/2000 tem como base fundamental proceder a uma intervenção no campo legislativo, já que somente por lei em sentido estrito pode-se instituir tributo (art. 150, I da CF/88).

Desse modo, por se tratar de dever difuso, todos têm a devida competência de iniciar proposições atinentes à matéria tributária, com exceção na alínea "b", **§1º, do art. 61** da CF/88. Para tanto, há necessidade de alteração da referida lei, primeiro, que haja a obediência ao Princípio da Reserva Legal Tributária.

Diante disso, não deve haver qualquer menção à ato infra legal, como portarias e outros atos administrativos (Parágrafo Único do artigo 3º e artigo 7º da Lei nº 9.960/2000). Segundo, incluir outra base de cálculo para a valoração da TSA, pois os anexos II a VI da Lei 9.960/2000 tem a mesma base de cálculo de outros impostos, tais como Imposto de Importação (II), para mercadorias importadas (Anexo II a V) e Imposto



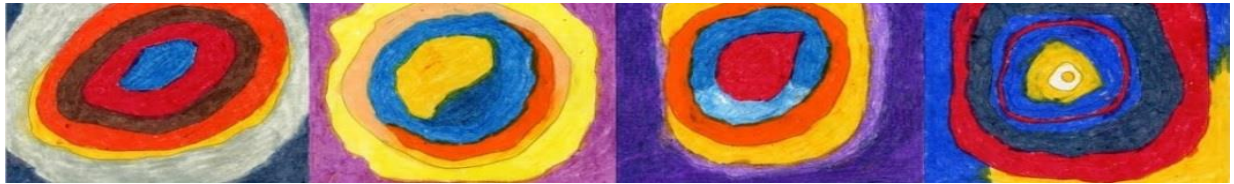
sobre Produtos Industrializados (IPI), para mercadorias de origem nacional (Anexo VI).

Assim, a Constituição Federal proíbe que as taxas tenham base de cálculo própria de impostos (art. 145, § 2º), bem como Código Tributário Nacional (art. 77, parágrafo único). O terceiro ponto é concernente a definição do fato gerador, ou seja, por qual atuação estatal seria passível essa taxação, visto que a Lei nº 9.960/2000 fez apenas uma reprodução abstrata do Art. 145, II, da Constituição Federal de 1988.

Em suma, a solução para essa questão gira em torno dos seguintes termos:

1. Propor uma Lei (em sentido estrito) para fins de instituir novamente a Taxa de Serviços Administrativos da Suframa. Pela urgência e relevância da situação, o ideal para essa situação seria o Presidente da República encaminhar uma Medida Provisória dispondo acerca desse Tributo;
2. As regras materiais (legislação substantiva), assim aquelas entendidas capazes de definir a base da obrigação tributária (fato gerador, base de cálculo, alíquotas e contribuinte) devem estar previstas em Lei; e,
3. Inserir uma nova base de cálculo que não seja, exclusivamente, a dos impostos. Nesse caso, a base de cálculo deve utilizar não só o valor da Nota Fiscal, mas também a quantidade de documentos que são internados via Sistema - o PIN-e (Protocolo de Ingresso de Mercadoria Nacional) é um documento eletrônico e sua autenticação será homologada pelo Manifesto Suframa, que conterà todos os PINS da respectiva unidade de carga, cabendo ao transportador emití-lo pelo WSSINAL.

Vale salientar que o valor da Taxa não pode ultrapassar o custo do



serviço prestado, em atendimento ao princípio do não-confisco, pois tal situação ofende a cláusula vedatória inscrita no art. 150, IV, da Constituição da República.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contêm as emendas constitucionais posteriores. Brasília, Senado, 1988.

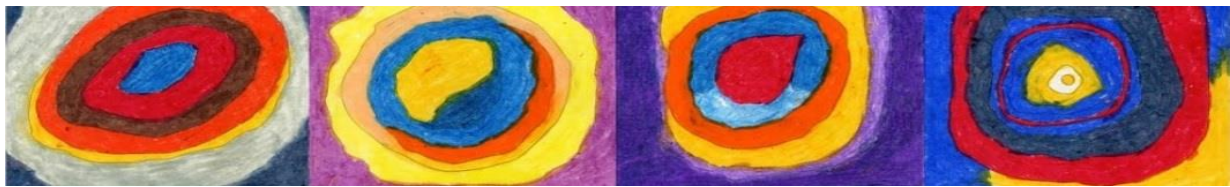
_____. **Decreto 517, de 8 de maio de 1992**. Regulamenta o art. 11 da Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e regula a Área de Livre Comércio de Macapá e Santana
- ALCMS. Brasília, DOU, 11 mai. 1992.

_____. **Decreto 61.244, de 28 de agosto de 1968**. Regulamenta o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 que altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA. Brasília, DOU, 30 ago. 1968.

_____. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DOU, 27 fev. 1967, retificado em 8 mar. 1967, retificado em 30 mar. 1967 e retificado em 17 jul. 1967.

_____. **Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967**. Altera as disposições da Lei número 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus. Brasília, DOU, 28 fev. 1967 e retificado em 10 mar. 1967.

_____. **Decreto-Lei 356, de 15 de agosto de 1968**. Estende Benefícios do Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Áreas da Amazônia Ocidental e dá outras Providências. Brasília, DOU, 16 ago. 1968.



_____. **Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios (denominado Código Tributário Nacional). Brasília, DOU, 27 out. 1966 retificado em 31 out. 1966.

_____. **Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991.** Dá nova redação ao § 1º do art. 3º aos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, ao caput do art. 37 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976 e ao art. 10 da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, e dá outras providências. Brasília, DOU, 31 dez. 1991.

_____. **Lei 9.960, de 8 de maio de 1992.** Institui a Taxa de Serviços Administrativos - TSA, em favor da Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa, estabelece preços a serem cobrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, cria a Taxa de Fiscalização Ambiental - TFA, e dá outras providências. Brasília, DOU, 29 jan. 2000 (Edição extra).

_____. **Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957.** Cria uma zona franca na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, e dá outras providências. Brasília, DOU, 12 jun. 1957, retificado em 2 jul. 1957.

_____. **Supremo Tribunal Federal. ARE 957650 – AM.** Rel. Min. Teori Zavascki. Julgamento: 05/05/2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 07 junho 2016

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 266.

_____. Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário.** 19. Ed. revista, ampliada e atualizada até a Emenda Constitucional n. 39/2002. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário.** 18. Ed. São Paulo: Atlas. 2009.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário.** 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.